

Amiruddin

Fakultas Hukum Universitas Mataram; Jl. Majapahit No. 62 Mataram, Nusa Tenggara Barat No.Telp : 0370
- 633007 E-mail: amiruddin_bima@yahoo.com

PEMBERANTASAN KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA MELALUI INSTRUMEN HUKUM PIDANA DAN ADMINISTRASI

ABSTRACT

Corruption in the procurement of goods and services cannot be eradicated only by a single criminal law instrument. The punishment theory, which aims at making the corruptors or people who want to do corruption scared and prevent the from corruption, is not effective enough to eradicate corruption, since the corruptors are mostly officers and the *modus operandi* (method of operation) is very dynamic. Therefore, corruptions are difficult to be detected. Thus besides employing criminal law as an instrument to eradicate corruption in the procurement of goods and services, administrative law instrument, which focuses on the control and administrative sanction, is also needed. Officers who are proven doing violation can be punished with the dismissal sanction, while the dishonest providers of goods and services can be punished by putting them in a black list or terminating their business permits. In conclusion, by combining use of criminal law and administrative law, the eradication of corruption in the procurement of goods and services becomes more effective.

KEYWORDS: eradication of corruption, criminal law, administrative law.

ABSTRAK

Korupsi pengadaan barang dan jasa tidak bisa diberantas hanya dengan instrumen hukum pidana. Teori pemidanaan yang bertujuan agar pelaku atau calon pelaku takut melakukan kejahatan, tidak efektif untuk memberantas korupsi, karena pelaku korupsi pada umumnya oknum pejabat dan modus operandinya sangat dinamis sehingga sulit terdeteksi. Oleh sebab itu, pemberantasan korupsi harus juga melalui instrumen hukum administrasi yang

berintikan pengawasan dan sanksi administrasi. Bagi pejabat yang terbukti melakukan pelanggaran dapat dikenakan sanksi berupa pemberhentian dari jabatannya, sedangkan bagi Penyedia barang dan jasa dapat dikenakan sanksi berupa pencantuman dalam daftar hitam atau pencabutan ijin. Dengan bersanakan hukum pidana dan hukum administrasi maka pemberantasan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa akan lebih efektif.

KATA KUNCI: pemberantasan korupsi, sanksi pidana dan administrasi.

I. PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Pemberantasan korupsi di Indonesia belum mengalami perubahan yang signifikan, pada tahun 2010 Indeks Persepsi Korupsi (*Corruption Perception Index/CPI*) Indonesia 2,8, sedangkan pada tahun 2011 naik menjadi 3,0. Kenaikan ini tidak cukup signifikan, karena pemerintah menargetkan skor 5,0 pada tahun 2014. Kondisi ini memunculkan sejumlah pertanyaan yang terkait dengan kendala dalam pemberantasan korupsi di negara kita.

Tulisan ini diarahkan untuk mengkaji salah satu sisi dari pemberantasan tindak pidana korupsi khususnya yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa. Lemahnya penegakan hukum administrasi dalam proses pengadaan barang dan jasa merupakan satu sisi yang menarik untuk dikaji, mengingat banyak aspek hukum yang terkait dalam pengadaan barang dan jasa. Aspek hukum administrasi adalah salah satu sisi yang sering terlupakan dalam pemberantasan korupsi di Indonesia.

Berbagai lembaga dan pakar telah melakukan kajian terkait dengan berbagai faktor penyebab korupsi dalam pengadaan barang dan jasa. *Indonesia Procurement Watch* (IPW) misalnya, telah mengidentifikasi faktor penyebab terjadi korupsi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah, *pertama*, lemahnya kerangka hukum dan kelembagaan; *kedua*, lemahnya kapasitas pengelola pengadaan barang dan jasa pemerintah; dan *ketiga*, lemahnya kepatuhan terhadap peraturan, pengawasan dan penegakannya. Emil Salim mengidentifikasi titik rawan korupsi pengadaan barang dan jasa pemerintah di Indonesia adalah: *Pertama*, pada proses perencanaan yang dimulai dengan identifikasi proyek dan studi kelayakannya (*feasibility study*). *Kedua*, pada sistem yang dipakai. *Ketiga*, pada proses tender. *Keempat*, pada penggunaan wewenang pejabat. *Kelima*, pada pengisian Daftar-Isi-Proyek (DIP) dan pada pencairan DIP yang menjadi sasaran “disunat” (Amiruddin, 2010 : 13–14). Asmawi Rewansyah, menjelaskan terjadinya korupsi karena ada niat/*nawaitu* (*intention*) ditambah adanya peluang/kesempatan (*opportunities*) (Asmawi Rewansyah, 2008 : 3). Senada dengan yang pernah disampaikan Robert Klitgaard, dalam bukunya yang berjudul *Corrupt Cities, A Praktical Guide to Cure and Prevention*, kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia “Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah”, yang menjelaskan terjadinya korupsi dengan membuat rumus sebagai berikut (Klitgaard, et.al, 2005 : 29):

$$C = M + D - A$$

Keterangan:

C : *corruption*;

M : *monopoly power*;

D : *discretion by officials*; dan

A: *accountability*.

Rumus di atas diajukan dalam kaitannya dengan strategi pencegahan (*prevention*) korupsi yang bersumber pada akar permasalahan munculnya peluang korupsi, yaitu karena adanya monopoli kekuasaan (*monopoly power*) didukung oleh adanya kewenangan untuk mengambil keputusan (*discretion by officials*), namun tidak ada pertanggungjawaban (*accountability*).

Berbagai kebijakan telah dilakukan untuk mencegah penyimpangan dalam pengadaan barang dan jasa, antara lain melakukan perubahan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pengadaan barang dan jasa terus dilakukan. Pada awalnya, pengaturan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa oleh Pemerintah disisipkan dalam Keppres tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Baru pada tahun 2000 secara khusus diatur dalam Keppres Nomor: 18 Tahun 2000 tentang pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang kemudian dicabut dengan Keppres Nomor: 80 Tahun 2003 yang telah tujuh kali dilakukan perubahan, terakhir dengan Perpres Nomor 95 Tahun 2007. Kemudian pada tahun 2010 Keppres Nomor 80 Tahun 2003 dicabut dengan Perpres Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, terakhir diubah dengan Perpres Nomor 35 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Kebijakan yang terkait dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, terus dilakukan perubahan sesuai dengan perkembangan modus operandi tindak pidana korupsi itu sendiri. Pada awalnya, peraturan yang menjadi dasar pemberantasan tindak pidana korupsi adalah Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) khususnya Bab XXVIII tentang Delik Jabatan. Dalam perjalanannya, ketentuan yang terdapat dalam KUHP dirasakan tidak cukup untuk memberantas perbuatan yang merugikan keuangan atau perekonomian negara. Kondisi ini memerlukan suatu peraturan yang dapat memberikan kekuasaan kepada penguasa untuk bertindak terhadap pelaku-pelaku korupsi, maka Kepala Staf Angkatan Darat selaku Penguasa Militer mengeluarkan Peraturan Penguasa Perang Pusat No Prt/Peperpu/013/1958 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Perbuatan Korupsi Pidana dan Penilikan Harta Benda. Peraturan Penguasa Perang Pusat No Prt/Peperpu/013/1958, merupakan peraturan yang bersifat sementara, oleh sebab itu harus dibuat peraturan dalam bentuk undang-undang.

Pada tanggal 9 Juni 1960 disahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Setahun kemudian, tepatnya tanggal 1 Januari 1961 melalui Undang-Undang No 1 Tahun 1961 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini diundangkan menjadi Undang-Undang No. 24 Prp Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Undang-undang ini

dinilai masih kurang efektif dalam memberantas tindak pidana korupsi, sehingga melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 228 Tahun 1967 tanggal 2 Desember 1967 dibentuk Tim Pemberantasan Korupsi yang bertujuan agar lebih efektif dan menyeluruh di dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, namun ternyata hasilnya belum maksimal secara signifikan. Akhirnya melalui surat No: R-07/P.U/VIII/70 tanggal 13 Agustus 1970 Presiden menyerahkan Rancangan Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi kepada DPR-RI, yang kemudian diundangkan pada tanggal 29 Maret 1971 dengan nama Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kemudian Undang-undang ini dicabut dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam undang-undang ini ancaman hukuman bagi pelaku korupsi diterapkan ancaman minimum khusus dan maksimum khusus bahkan terhadap tindak pidana korupsi tertentu diancam dengan pidana mati, dengan tujuan agar menimbulkan efek jera.

Meskipun telah dilakukan berbagai perubahan peraturan berundang-undangan, namun faktanya belum menunjukkan perubahan yang signifikan terhadap penurunan jumlah kasus korupsi dalam pengadaan barang dan jasa. Pada tahun 2009 Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menerima sebanyak 2.100 laporan pengaduan masyarakat terhadap dugaan penyelewengan pengadaan barang dan jasa (tempointeraktif.com, diunduh pada Jum'at 07 Januari 2011, jam 14.40 WITA).

B. Permasalahan

Bertumpu pada dasar pemikiran di atas, maka permasalahan yang menarik untuk dianalisis adalah penegakan hukum pidana dan hukum administrasi merupakan instrumen pencegah korupsi dalam pengadaan barang dan jasa.

II. PEMBAHASAN

A. Sanksi Pidana Sebagai Instrumen Terakhir (*ultimum remedium*).

Sanksi pidana (hukuman) merupakan persoalan sentral dalam hukum pidana. Grotius menulis, pidana (hukuman) adalah *malum passionis propter malum actions* (suatu nestapa/derita yang di alami, akibat dari suatu kejahatan yang dilakukan) (Heijder, 1982 : 13). Berbagai jenis sanksi pidana telah diatur dalam Pasal 10 KUHP, yang terdiri atas: 1. Pidana pokok dan 2. Pidana tambahan. Pidana pokok, meliputi: pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, dan pidana denda. Ketentuan pidana tambahan, meliputi: pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu, dan pengumuman putusan hakim.

Terkait dengan penjatuhan sanksi pidana (hukuman) Jan Remmelink menyatakan bahwa sanksi pidana yang berat pada dasarnya akan dijatuhkan, apabila mekanisme penegakan hukum lainnya yang lebih ringan telah tidak berdaya guna lagi (Remmelink, 2003 : 15). Bertolak dari

pernyataan Jan Remmelink tersebut, maka sesungguhnya sanksi pidana hanyalah jalan terakhir (*ultimum remedium*) setelah sanksi hukum lain diterapkan.

Berkenaan dengan berat ringannya hukuman, dalam KUHP dikenal 4 (empat) sistem pidana-
naan:

1. Sistem Absorsi (*absortie-stelsel*).
2. Sistem Absorsi yang diperberat (*verscherpte absortie-stelsel*).
3. Sistem Kumulasi yang diperingan (*gematigde cumulatie-stelsel*).
4. Sistem Kumulasi (*cumulatie-stelsel*).

Dalam KUHP sistem absorsi (*absortie-stelsel*) diatur dalam Pasal 63 yang menentukan:

- (1) Jika suatu perbuatan masuk dalam lebih dari satu aturan pidana, maka yang dikenakan hanya salah satu di antara aturan-aturan itu; jika berbeda-beda, yang dikenakan yang memuat ancaman pidana pokok yang paling berat.
- (2) Jika suatu perbuatan masuk dalam suatu aturan pidana yang umum, diatur pula dalam aturan pidana yang khusus, maka hanya yang khusus itulah yang diterapkan.

Dalam KUHP sistem absorsi yang diperberat (*verscherpte absortie-stelsel*) diatur dalam Pasal 65 yang menentukan:

- (1) Dalam hal perbarengan beberapa perbuatan yang harus dipandang sebagai perbuatan yang berdiri sendiri sehingga merupakan beberapa kejahatan, yang diancam dengan pidana pokok yang sejenis, maka dijatuhkan hanya satu pidana.
- (2) Maksimum pidana yang dijatuhkan ialah jumlah maksimum pidana yang diancam terhadap perbuatan itu, tetapi boleh lebih dari maksimum pidana yang terberat ditambah sepertiga.

Mencermati ketentuan Pasal 65 ayat (1), maka dapat disimpulkan bahwa dalam hal pidana-
naan beberapa kejahatan yang diancam dengan pidana pokok sejenis, hanya dikenakan satu pidana. Maka Pasal 65 ayat (1) merupakan sistem absorsi. Ketentuan Pasal 65 ayat (2)nya menentukan hukuman yang dijatuhkan tidak boleh lebih dari hukuman maksimum yang paling berat ditambah dengan sepertiganya. Sehingga pasal 65 ayat (2) merupakan sistem absorsi yang diperberat.

Dalam KUHP sistem kumulasi yang diperingan (*gematigde cumulatie-stelsel*) diatur dalam Pasal 66 ayat (1) yang menentukan bahwa dalam hal perbarengan beberapa perbuatan yang masing-masing harus dipandang sebagai perbuatan yang berdiri sendiri-sendiri, sehingga merupakan beberapa kejahatan, yang diancam dengan pidana pokok yang tidak sejenis, maka dijatuhkan pidana atas tiap-tiap kejahatan, tetapi jumlahnya tidak boleh melebihi maksimum pidana yang terberat ditambah sepertiga.

Dalam KUHP sistem kumulasi (*cumulatie-stelsel*) diatur dalam Pasal 70 yang menentukan:

- (1) Jika ada perbarengan seperti tersebut pada Pasal 65 dan Pasal 66, baik perbarengan pelanggaran

dengan kejahatan, maupun pelanggaran dengan pelanggaran, maka untuk tiap-tiap pelanggaran dijatuhkan pidana sendiri-sendiri tanpa dikurangi.

- (2) Mengenai pelanggaran, jumlah lamanya kurungan dan kurungan pengganti paling banyak adalah satu tahun empat bulan, sedangkan jumlah lamanya kurungan pengganti, paling banyak adalah delapan bulan.

Di samping sistem pemidanaan, dalam ilmu hukum pidana dikenal juga teori tentang tujuan pemidanaan, yaitu:

1. teori absolut (teori pembalasan);
2. teori relatif (teori prevensi); dan
3. teori gabungan.

Menurut teori absolut/teori pembalasan, bahwa syarat dan pembenaran hukuman tercakup di dalam kejahatan itu sendiri, terlepas dari kegunaan praktikal yang diharapkan darinya. Dalam konteks teori ini sanksi merupakan *res absoluta ab effectu futuro* (keniscayaan yang terlepas dari dampaknya di masa depan) sebab orang telah melakukan korupsi, maka ia harus dihukum, *quia peccatum* (karena telah melakukan dosa).

Teori relatif/prevensi memandang sanksi/hukuman adalah sebagai sarana untuk mencegah kejahatan. Dalam hukum pidana, sifat dari teori relatif/prevensi adalah prevensi umum dan prevensi khusus. Menurut teori prevensi umum, tujuan utama yang hendak dicapai dalam pemberian sanksi adalah agar masyarakat (selain pelaku) tidak melakukan kejahatan. Teori prevensi khusus, agar pelaku tidak melakukan kejahatan lagi atau agar calon pelaku mengurungkan niatnya untuk melakukan kejahatan. Teori relatif/prevensi disebut juga dengan teori menakut-nakuti/efek jera. Untuk mencegah tindak pidana korupsi, penerapan teori ini kurang tepat, karena oknum pelaku korupsi pada umumnya “orang pintar”, berpendidikan, dan para pejabat, sehingga mereka dapat menutupi perbuatannya dengan berbagai cara dan strategi yang sulit terdeteksi, kecuali setelah oknum tersebut tidak menduduki jabatan lagi, baru perbuatannya diketahui. Telah banyak pelaku korupsi yang dihukum, namun tetap saja bermunculan kasus korupsi yang lain yang dilakukan oknum pejabat. Hal ini menunjukkan tidak bekerjanya teori menakut-nakuti atau teori efek jera yang dianut dalam pemberantasan korupsi di Indonesia.

Teori gabungan mendasarkan jalan pikiran bahwa pidana hendaknya didasarkan atas tujuan pembalasan dan mempertahankan ketertiban masyarakat, yang diterapkan secara kombinasi dengan menitikberatkan pada salah satu unsurnya tanpa menghilangkan unsur yang lain maupun pada semua unsur yang ada.

Bertumpu pada prinsip *ultimum remedium*, maka pola pemberantasan korupsi dengan bersanankan sanksi pidana saja yang selama ini diterapkan kurang efektif karena tidak menghentikan perbuatan korupsi yang dilakukan orang lain. Menghukum pelaku hanyalah menghentikan perbuatan korupsi yang dilakukan oleh orang yang dihukum saja. Perbuatan korupsi

yang dilakukan orang lain terus berjalan. Meskipun menghukum pelaku dengan sanksi pidana yang berat dan bahkan sampai dengan hukuman mati sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah dirubah dengan UU No 20 Tahun 2001, tidak akan efektif untuk mencegah perbuatan korupsi.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan lembaga yang khusus dibentuk untuk memberantas korupsi, ternyata belum juga mampu menghentikan laju korupsi. Permasalahannya karena pemberantasannya hanya mengedepankan aspek pidana yaitu penghukuman saja.

Dari sudut teori menakut-nakuti/efek jera, memang hukuman yang berat dapat memperlambat laju korupsi, tetapi tidak dapat menghentikan perbuatan korupsi. Implikasi dari mengedepankan dan mengandalkan pola pemberantasan korupsi dengan hukum pidana saja membuat para pejabat enggan menjadi pejabat dalam pengadaan barang dan jasa baik sebagai PPK maupun Unit Layanan Pengadaan (ULP)/Panitia Pengadaan. Implikasi dari hal tersebut ada pada penyerapan APBN/APBD sebagaimana berita yang dimuat dalam situs internet pada hari Sabtu, 19 Juli 2008 bahwa sejumlah proyek di Kota Batam tidak berjalan, karena banyak pejabat di Pemerintah Kota Batam yang takut menjadi Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Sehingga penyerapan anggaran untuk proyek pembangunan fisik di APBD Batam sangat minim. Dinas Pekerjaan Umum misalnya, anggaran belanja pengadaan konstruksi jalan Rp. 33,245 miliar realisasinya masih nol. Untuk pembangunan jaringan air, pengadaan jaringan air bersih dan drainase sebesar Rp 4,5 miliar realisasinya juga masih nol, bahkan pengadaan konstruksi jembatan dan pelantar, yang anggarannya Rp 564 juta juga belum dikerjakan. Hal ini berimplikasi terhadap percepatan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pada umum.

Laporan Bappenas juga memperlihatkan hal yang sama bahwa anggaran belanja Kementerian dan Lembaga Negara (K/L) dalam APBN-P 2007 yang tidak terserap sekitar 9%, sekitar Rp 22 triliun dari Rp 244,6 triliun. Deputi Bidang Pendanaan Pembangunan Kementerian Negara PPN/Kepala Bappenas Lukita Dinarsyah Tuwo mengatakan dari hasil perkiraan terakhir, anggaran yang tidak terserap Kementerian dan Lembaga Negara (K/L) tahun 2006 masih tergolong tinggi karena masih di atas batas normal, yaitu 3% - 5%. Dari sumber Tempo Interaktif diperoleh fakta bahwa pagu anggaran dana luncuran DIPA 2006 untuk Kementerian Negara/Lembaga dan Anggaran Pembiayaan dan Perhitungan (APP) adalah Rp 15,3 triliun. Dengan rincian: belanja pegawai Rp 304 miliar, belanja barang Rp 2,05 triliun, belanja modal Rp 6,84 triliun, belanja bantuan sosial Rp 1,95 triliun, dan belanja lain-lain Rp 4,13 triliun. Situs resmi Direktorat Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan menyebutkan, belanja pegawai yang terealisasi sebesar Rp 200,8 miliar (66 %) dari pagu DIPA-Luncuran; belanja barang Rp 1,3 triliun (62 %); sedangkan belanja lain-lain yang terserap Rp 2,4 triliun (57 %). Fakta tersebut memberi gambaran, bahwa khusus belanja barang yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah yang tidak terserap adalah 38 % dari dana luncuran DIPA untuk belanja barang sebesar Rp 2,05 triliun (Amiruddin, 2010 : 26).

Penanganan kasus penyimpangan pengadaan barang dan jasa, seharusnya diawali dengan

mengidentifikasi dan mengklasifikasi apakah penyimpangan tersebut termasuk dalam ranah hukum administrasi atau hukum perdata atau hukum pidana. Langkah pengidentifikasian dan pengklasifikasian ini penting untuk mengetahui aturan hukum (*rechtsregel*) mana yang akan diterapkan pada kasus *in-concreto*.

Karakteristik Tindak pidana korupsi tidak dapat disamakan dengan kejahatan konvensional lainnya. Korupsi selalu diberi label *white collar crime* karena perbuatannya selalu mengalami dinamisasi modus operadnya dari segala sisi sehingga dikatakan sebagai *invisible crime* yang sangat sulit terdeteksi. Oleh karena itu, pola pemberantasannya tidak dapat hanya dilakukan dengan menghukum yang berat atau hukuman mati saja, hukuman hanyalah *ultimum remedium*, sehingga menurut saya harus didahului dengan instrumen hukum lain, yaitu penegakan hukum administrasi.

B. Penegakan Hukum Administrasi Sebagai Instrumen Pencegah Dini

Karakter hukum pengadaan barang dan jasa adalah hukum campuran yang mencakup aspek hukum administrasi, aspek hukum perdata, dan aspek hukum pidana. (Amiruddin, 2010 : 250) Sifat campuran tersebut tercermin pada bekerjanya ketiga bidang hukum secara bersama-sama pada masing-masing tahap pengadaan barang dan jasa. Ketidak-pahaman atas karakter hukum ini berimplikasi pada kekeliruan dalam penanganan kasus korupsi pengadaan barang dan jasa. Dalam proses pengadaan barang dan jasa, secara umum dapat diklasifikasi ke dalam 4 (empat) tahap:

1. Tahap persiapan pengadaan. meliputi: Perencanaan; Pembentukan panitia; Penetapan sistem pengadaan; Penyusunan jadwal pengadaan; Penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS); Penyusunan Dokumen Pengadaan;
2. Tahap Proses, meliputi: Pemilihan penyedia barang dan jasa; Penetapan penyedia barang dan jasa;
3. Tahap Penyusunan kontrak dan
4. Tahap Pelaksanaan kontrak.

Aspek hukum yang berkerja pada tahap pertama dan kedua adalah hukum administarasi, pada tahap ketiga dan keempat adalah aspek hukum perdata. Sedangkan aspek hukum pidana bekerja pada semua tahap. Aspek hukum pidana (korupsi) akan bekerja apabila pada masing-masing tahap tersebut terdapat unsur perbuatan melawan hukum, penyalahgunaan wewenang, suap, gratifikasi dalam pengadaan barang dan jasa. Pola penyimpangan pada masing-masing tahap pengadaan tersebut, dapat didiskripsikan sebagai berikut:

1. Pola penyimpangan pada tahap persiapan, adalah (Sutedi, 2008 : 126-139):
 - a. Penggelembungan (*mark up*) biaya pada rencana pengadaan, terutama dari segi biaya. Gejala ini dapat terdeteksi dari *unit-price* yang tidak realistis dan pembekakan jumlah APBN/APBD.
 - b. Rencana pengadaan diarahkan untuk kepentingan produk atau penyedia barang dan jasa tertentu. Spesifikasi teknis dan kriterianya mengarah pada suatu produk dan penyedia barang

- dan jasa tertentu (yang tidak mungkin dilakukan oleh penyedia barang dan jasa yang lain).
- c. Perencanaan yang tidak realistis, terutama dari sudut waktu pelaksanaan. Waktu pelaksanaan ditentukan menjadi sangat singkat sehingga perusahaan tertentu yang mampu melaksanakan pekerjaan tersebut, karena mereka telah mempersiapkan diri lebih awal. Hal tersebut dapat terjadi dengan cara menyuap panitia agar informasi tender dan pekerjaan dapat mereka peroleh lebih awal dari pada peserta lain.
 - d. Panitia bekerja secara tertutup, tidak jujur dan nampak dikendalikan oleh pihak tertentu.
 - e. Gambaran Harga Perkiraan Sendiri (HPS) ditutup-tutupi padahal HPS tidak bersifat rahasia.
 - f. Harga dasar tidak standar.
 - g. Spesifikasi teknis mengarah pada produk tertentu.
 - h. Dokumen lelang tidak standar.
 - i. Dokumen lelang yang tidak lengkap.
2. Pola penyimpangan pada tahap proses adalah (Sutedi, 2008 : 130-144):
- a. jangka waktu pengumuman singkat.
 - b. Pengumuman tidak lengkap dan membingungkan (*ambiguous*).
 - b. Penyebaran dokumen tender yang cacat.
 - c. Pembatasan informasi oleh panitia agar hanya kelompok tertentu saja yang memperoleh informasi lengkap.
 - d. *Aanwijzing* dirubah menjadi tanya jawab.
 - e. Upaya menghalangi pemasukan dokumen penawaran oleh oknum tertentu agar peserta tertentu terlambat menyampaikan dokumen penawarannya.
 - f. Penggantian dokumen dilakukan dengan cara menyisipkan revisi dokumen di dalam dokumen awal.
 - g. Panitia bekerja secara tertutup.
 - h. Pengumuman pemenang tender hanya kepada kelompok tertentu.
 - i. Tidak seluruh sanggahan ditanggapi.
 - j. Surat penetapan sengaja ditunda pengeluarannya, tujuannya agar mendapatkan uang pelicin.
3. Pola penyimpangan pada tahap penyusunan dan penandatanganan kontrak, adalah (Sutedi, 2008 : 144-145):
- a. penandatanganan kontrak yang tidak dilengkapi dengan dokumen pendukung atau dokumen fiktif.
 - b. penandatanganan kontrak yang ditunda-tunda, karena jaminan pelaksanaan yang belum ada.
4. Pola penyimpangan pada tahap pelaksanaan kontrak dan penyerahan barang dan jasa, adalah:
- a. barang yang diserahkan tidak sesuai dengan spesifikasi yang ditentukan dalam kontrak.
 - b. penandatanganan berita acara serah terima padahal pekerjaan belum selesai, biasanya hal ini dilakukan pada akhir tahun anggaran.

Berbagai pola penyimpangan di atas, sebenarnya dapat dicegah melalui penegakan hukum administrasi. Kata kunci penegakan hukum administrasi dalam korupsi pengadaan barang dan jasa adalah pengawasan. Artinya, apabila selama proses pengawasan dijumpai Pejabat yang melakukan pelanggaran maka dapat dikenakan sanksi administrasi seperti pemberhentian dari jabatan, sedangkan bagi Penyedia barang dan jasa dapat dikenakan sanksi seperti dimuat dalam daftar hitam (*black list*) atau pencabutan ijin usaha. Pengawasan (*Controlling*) adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas pengadaan yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah ditentukan dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres No. 54 Tahun 2010), sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 116 Perpres No. 54 Tahun 2010 bahwa Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya, yang selanjutnya disebut K/L/D/I wajib melakukan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan Unit Layanan Pengadaan (ULP) atau Pejabat Pengadaan di lingkungan K/L/D/I masing masing, dan menugaskan aparat pengawasan intern yang bersangkutan untuk melakukan audit sesuai dengan ketentuan. Aparat yang berwenang melakukan pengawasan intren dalam pengadaan barang dan jasa adalah APIP (Aparat Pengawas Intern Pemerintah) yaitu aparat yang berwenang melakukan pengawasan melalui audit, *review*, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi pengadaan.

Pengawasan dan pemeriksaan tersebut menurut penjelasan Pasal 116 PerPres No. 54 Tahun 2010 dimaksudkan untuk:

- 1) meningkatkan kinerja aparatur Pemerintah, mewujudkan aparatur yang profesional, bersih dan bertanggung jawab;
- 2) memberantas penyalahgunaan wewenang dan praktek KKN; dan
- 3) menegakkan peraturan yang berlaku dan mengamankan keuangan negara.

Dalam Perpres No. 54 Tahun 2010 yang tergolong pengawasan ekstern adalah Pengawasan Masyarakat (Wasmas) yang berfungsi:

- 1) sebagai barometer untuk mengukur dan mengetahui kepercayaan publik terhadap kinerja aparatur pemerintah, khususnya dalam Pengadaan Barang/Jasa;
- 2) memberikan koreksi terhadap penyimpangan dalam pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa; dan
- 3) memberikan masukan dalam perumusan kebijakan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan dalam Pengadaan Barang/Jasa.

Persoalannya, apakah APIP dapat menjalankan fungsi pengawasan dan pemeriksaan secara independen, apabila pejabat yang mengangkatnya terlibat dan berkepentingan dalam proses pengadaan barang dan jasa ?

Untuk mencegah korupsi pengadaan barang dan jasa seyogyanya dapat diterapkan secara ketat semua jenis pengawasan yang ada. Dalam ilmu hukum administrasi dikenal beberapa 4 (empat) jenis pengawasan, yaitu:

1. Pengawasan Intern dan Ekstern.

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan. Pengawasan jenis ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*), atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap kementerian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia.

Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga tinggi negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, sehingga sudah sepantasnya di antara keduanya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara obyektif aktivitas pemerintah.

2. Pengawasan Preventif dan Represif.

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan. Pengawasan ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

3. Pengawasan Aktif dan Pasif.

Pengawasan aktif dilakukan sebagai bentuk pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan.

Pengawasan pasif merupakan pengawasan yang dilakukan melalui penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.

4. Pengawasan berdasarkan kebenaran formil (*rechtmaticheid*) dan pengawasan berdasarkan kebenaran materiil (*doelmatigheid*).

Pengawasan berdasarkan kebenaran formil (*rechtmaticheid*) merupakan pengawasan yang dilakukan terhadap setiap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan yang berlaku, dan kebenarannya didukung dengan bukti yang ada. Sedangkan pengawasan berdasarkan kebenaran materiil (*doelmatigheid*) merupakan pengawasan terhadap setiap pengeluaran apakah telah sesuai dengan tujuan dikeluarkan anggaran dan telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri. Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggung jawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.

III. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Bahwa untuk memberantas korupsi pengadaan barang dan jasa, sanksi pidana belum cukup efektif sebagai instrumen pencegah, karena hakikat sanksi pidana merupakan instrumen terakhir (*ultimum remedium*). Oleh sebab itu, harus dibarengi dengan instrumen hukum administrasi yang berintikan pengawasan (*controlling*). Apabila selama proses pengawasan dijumpai pejabat yang melakukan pelanggaran maka dapat dikenakan sanksi administrasi seperti pemberhentian dari jabatan, sedangkan bagi penyedia barang dan jasa dapat dikenakan sanksi seperti dimuat dalam daftar hitam (*black list*) atau pencabutan ijin usaha. Dengan bersanankan kedua instrumen hukum (pidana dan administrasi) tersebut, maka pemberantasan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa dapat lebih efektif.

B. Saran

Meskipun secara normatif ditelaah diatur prosedur dan lembaga pengawas pengadaan barang dan jasa, namun belum mampu mencegah terjadinya korupsi dalam pengadaan barang dan jasa, oleh sebab itu perlu dibentuk lembaga independen yang khusus melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa pada tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Amiruddin, 2010, *Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, Yogyakarta, Genta Publishing.
- Heijder, A. 1982, *Beginnelsen van Strafrecht*, diterjemahkan oleh R. Achmad Soema Dipradja, *Asas-asas Hukum Pidana*, Bandung, Alumni.
- Klitgaard, Robert, et.al, 2005, *Corrupt Cities. A Practoca Cuide to Cure and Prevention*, diterjemahkan

oleh Masri Maris, *Penuntut Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintah Daerah*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.

Remmelink, Jan, 2003, *Hukum Pidana, Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.

Sutedi, Adrian, 2008, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Jakarta, Sinar Grafika.

Makalah:

Rewansyah, Aswawi, 2008, *RUU tentang Administrasi Pemerintahan*, Makalah Lokakarya Hukum Administrasi dan Korupsi, Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya: 28 – 30 Oktober 2008.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1946 *juncto* Undang-undang Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 1958, tentang Peraturan Hukum Pidana.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Website:

Tempointeraktif.com, diunduh pada Jum'at 07 Januari 2011, jam 14.40 WITA